

LA CREACIÓN DEL IMPUESTO Y LA FIJACIÓN DE SU TARIFA, GENERADO EN EL USO DE GARAJES O ZONAS DE ESTACIONAMIENTO DE USO PÚBLICO, SON COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTS. 313 Y 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

VII. EXPEDIENTE 12765 - SENTENCIA C-269/19 (junio 12)

M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 33. OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

(...)

2. Contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público. Cuando los Alcaldes municipales o distritales regulen el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, incluyendo estacionamiento en vía, las entidades territoriales que cuenten con un sistema de transporte masivo, estratégico, integrado o regional, en concordancia con las competencias de los Concejos Municipales o Distritales, podrán incorporar en las tarifas al

usuario de los estacionamientos, una contribución que incentive la utilización de los sistemas de transporte público.

Serán sujetos pasivos los usuarios del servicio en predios de personas naturales o jurídicas que ofrezcan a título oneroso el estacionamiento de vehículos. El factor adicional se calculará así: la base gravable será dos (2) veces el valor del pasaje promedio del servicio de transporte público (SITM, SETP, SITP o Sitr, según sea el caso) en el municipio o distrito; esta base se multiplicará por factores inferiores a uno (1) en función de los criterios de oferta de transporte público en la zona, uso del servicio en horas pico y estrato del predio. La contribución se cobrará en forma adicional al total del valor al usuario por parte del prestador del servicio, quien tendrá la condición de agente retenedor. Se exceptúa de este cobro las bicicletas y las motocicletas cilindradas de 125 cm3 e inferiores. (...)”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'*”, bajo el entendido de que la creación de este impuesto y la fijación de su tarifa son competencias de los concejos municipales o distritales.

3. Síntesis de la providencia

El demandante solicitó la declaratoria de inexecutable del numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que, en su criterio, vulneraba el artículo 338 de la Constitución Política. Manifestó que la “[c]ontribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público” tiene la naturaleza de impuesto, porque (i) no está dirigido a un grupo de personas, (ii) del mismo no se deriva un beneficio directo e inmediato para el contribuyente y (iii) su causación se deriva de la “*realización del hecho generador*”. Dado lo anterior, el Legislador debía definir todos sus elementos. En el caso concreto, (i) no definió su tarifa y (ii) delegó su definición a las autoridades administrativas locales. Con esto, en criterio del actor, dicha disposición vulneraba el principio de legalidad tributaria previsto por el artículo 338 de la Constitución Política.

En relación con este asunto se recibieron ocho escritos de intervención. Tres de tales intervinientes solicitaron la declaratoria de executable de la disposición demandada, porque no vulnera el artículo 338 de la CP; tres, la declaratoria de inexecutable, con argumentos similares a los del demandante; uno, la executable condicionada, bajo el entendido que son los concejos municipales o distritales quienes tienen la competencia para definir la tarifa, y, finalmente, otro pidió a la Corte que proferiera sentencia inhibitoria o, en subsidio, declarara la executable de la disposición. Por su parte, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte que declarara la executable de la disposición demandada, bajo el entendido que “*únicamente las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales son los competentes para intervenir en la determinación de la tarifa de la contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público*”.

La Sala resolvió el siguiente problema jurídico: ¿El numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 desconoce el principio de legalidad tributaria previsto por el artículo 338 de la Constitución Política, en tanto (i) autoriza la creación de un tributo sin definir su tarifa y (ii) defiere la determinación de dicho elemento a las autoridades administrativas distritales o municipales? Para responder esta pregunta, la Corte determinó, primero, si la denominada “contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público” es un impuesto u otra clase de tributo.

Como lo señalaron el actor, el Procurador General de la Nación y la mayoría de los intervinientes en el presente asunto, la Corte concluyó que el tributo cuya autorización prevé el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 es un impuesto. Esto es así, por cuanto reúne todas las características del impuesto definidas por la jurisprudencia constitucional, a saber: (i) implica una prestación de naturaleza unilateral, (ii) el hecho generador refleja la capacidad económica del contribuyente, (iii) se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano “que realice el hecho generador”, (iv) su pago es obligatorio, (v) “el Estado dispone de él con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga dispositiva”, y, finalmente, (vi) no guarda o incorpora “una relación directa e inmediata con un beneficio derivado para el contribuyente”. Es, además, un impuesto territorial, en atención a los criterios formal,

material y orgánico, definidos por la jurisprudencia constitucional.

Tras analizar las exigencias del principio de legalidad, la Corte constató que la definición de los elementos estructurales del tributo prevista por el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 es compatible con el artículo 338 de la Constitución Política. Esto es así, por cuanto, pese a lo señalado en la demanda, al Legislador no le es exigible y, por el contrario, no le está permitido definir todos los elementos estructurales de los tributos territoriales cuya creación autoriza. Tal como lo sostuvieron la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, la disposición demandada es compatible con el artículo 338 *ibídem* porque el Legislador (i) autorizó a ciertas entidades territoriales a crear el referido impuesto, en la medida en que prevé que "*las entidades territoriales podrán incorporar*" este tributo; (ii) determinó sus aspectos básicos o parámetros mínimos, esto es, su hecho generador (utilizar el servicio de garajes o zonas de estacionamiento uso público), así como otros de sus elementos (sujetos y base gravable), pero, en todo caso, (iii) no definió todos sus elementos esenciales (en particular, no definió la tarifa).

Por último, la Corte concluyó que, tal como lo sugirieron uno de los intervinientes y el Procurador, la disposición demandada admitía una interpretación contraria a la Constitución Política. En efecto, a partir de dicha disposición, podría derivarse que el Legislador autorizó a los alcaldes municipales o distritales para crear el referido impuesto y fijar su tarifa, lo cual desconocería el artículo 338 de la Constitución Política. Esto, por cuanto el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 comienza por reconocer la competencia de los alcaldes municipales o distritales para regular el cobro por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, "*incluyendo el estacionamiento en vía*". Para efectos de excluir dicha interpretación contraria a la Constitución Política, la Corte decidió declarar exequible la disposición demandada, bajo el entendido de que la creación de este impuesto y la fijación de su tarifa son competencias de los concejos municipales y distritales. En estos términos, la disposición demandada es compatible con la Constitución Política.